#Eerste Kamer der Staten-Generaal

1

Vergaderjaar 2015–2016

34 300 VII

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII) voor het jaar 2016

F

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 mei 2016

Bijgaand bied ik u mede namens de betrokken bewindspersonen van VWS, SZW en VenJ de eerste overall rapportage sociaal domein[1] aan zoals ik die heb toegezegd in mijn brief van juli 2014 (TK Kamerstuk 33 750 VII, nr. 67) en nader heb uitgewerkt in mijn brief van november 2015 (TK Kamerstuk 34 300 VII, nr. 14). De rapportage geeft eerste inzichten, nadat de decentralisaties per 1 januari 2015 een feit zijn geworden. Indien u daar prijs op stelt, kan ik u in samenwerking met het Sociaal en Cultureel Planbureau door middel van een technische briefing nader informeren over de overall rapportage.

De decentralisatieopgave

De decentralisaties betreffen een grote bestuurlijke, organisatorische en financiële (verander)opgave voor gemeenten. Met de decentralisaties per 1 januari 2015 is het startsein gegeven om de beoogde doelen van het kabinet daadwerkelijk te realiseren zoals die zijn vastgelegd in de «Decentralisatiebrief» van februari 2013 (TK Kamerstuk 33 400 VII, nr. 59). Het betreft ondermeer het faciliteren en stimuleren van de zelfredzaamheid van de burgers en het anders, dichter bij de burger organiseren van de dienstverlening. Hiermee kan maatwerk in de ondersteuning van burgers tot stand komen en onnodige bureaucratie vermeden worden. Gemeenten zijn de aangewezen bestuurslaag om in te kunnen spelen op de rol van het sociale netwerk rond de burger en te voorzien in integraliteit en maatwerk.

Het Rijk blijft na de decentralisaties verantwoordelijk voor de werking van het systeem. Daarom heeft het Rijk met de VNG en gemeenten afspraken gemaakt over de monitoring van de bereikte resultaten, de doorontwik-

[1] Ter inzage gelegd op de afdeling Inhoudelijke ondersteuning onder griffie nr. 155515.01.

kst-34300-VII-F
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2016

keling daarvan naar een slankere monitoring en de daarbij gehanteerde uitgangspunten zoals het enkelvoudig uitvragen en meervoudig gebruik van informatie.

Voor de totstandkoming van de rapportage is zoveel mogelijk gebruik gemaakt van reeds bestaande informatie zoals de gegevens uit de Gemeentelijke Monitor Sociaal Domein, of is gebruik gemaakt van nieuwe technieken zoals webcrawl waarbij data systematisch doorzocht worden op relevante elementen in tekst en getal. Deze laatste techniek is bijvoorbeeld toegepast in het bestuurlijke deel van de rapportage, waarbij op verzoek van de VNG en gemeenten de uitkomsten nader zijn geduid met behulp van een beperkte kwalitatieve uitvraag.

De overall rapportage: de eerste van een reeks

Met behulp van deze eerste overall rapportage sociaal domein worden de eerste inzichten geschetst in het gedecentraliseerde sociaal domein in 2015, een bijzonder jaar waarin verschillende transitievraagstukken inclusief het overgangsrecht nog de nodige tijd en aandacht hebben gevraagd (TK Kamerstuk 34 000 VII, nr. 41). De komende jaren wordt de rapportage herhaald, waarmee trends zichtbaar worden. Met behulp van deze rapportage en die van de daarop volgende jaren zal daarmee een steeds completer beeld geschetst kunnen worden van de ontwikkelingen in het gedecentraliseerde sociaal domein vanuit de systeemverantwoordelijkheid van het Rijk.

De rapportage bestaat uit de volgende onderdelen:
- Deel A: inzicht in kwetsbare groepen en voorzieningengebruik
- Deel B: kwaliteit van leven index (sociaal domein index)
- Deel C: kwalitatief casusonderzoek
- Deel D: bestuurlijke deel

Delen A tot en met C zijn uitgevoerd door het SCP, deel D door KPMG Plexus.

Hieronder ga ik in op de belangrijkste inzichten uit deze eerste overall rapportage, waarbij eerst het algemene beeld dat uit de rapportage naar voren komt, kort wordt besproken. Vervolgens sta ik stil bij de belangrijkste inzichten per onderdeel en de reactie van het kabinet op deze eerste inzichten.

Algemeen beeld

Het algemene beeld dat uit de rapportage naar voren komt, is dat 2015 een overgangsjaar is geweest, waarin gemeenten veel prioriteit hebben gegeven aan het continueren van de zorg en ondersteuning. Gemeenten zijn druk bezig om de transitie vorm te geven. Zo zijn in veel gemeenten integrale wijkteams van start gegaan. De echte transformatie heeft in de eerste helft van 2015 nog niet plaatsgevonden; die moet zich de komende maanden en jaren verder uitkristalliseren[2].

Uit de rapportage komt over de Participatiewet naar voren dat gemeenten volop bezig zijn om uitvoering te geven aan de inrichting en de doelstellingen van de Participatiewet. Er is aandacht nodig voor arbeidsmarktkansen voor personen met een verstandelijke/psychische beperking. Dat geldt ook voor de inrichting en de inzet van de nieuwe re-integratievoorzieningen, met name voor beschut werken.

---

[2] Er is door het SCP met name gekeken naar de eerste helft van 2015. Cijfers over het hele jaar 2015 komen over het algemeen na de zomer 2016 beschikbaar.

Uit de rapportage blijkt verder dat ten aanzien van de Wmo 2015 volop beweging is in de richting van de transformatie. Er zijn nog wel problemen met de toegang tot en de levering van hulp bij het huishouden. Er lijkt een verschuiving van individuele naar algemene voorzieningen op te treden.
Ten aanzien van de Jeugdwet is het beeld dat de overheveling naar gemeenten zonder grote problemen is verlopen. Het ging om een zeer complexe operatie waarbij de continuïteit van de hulp niet in gevaar is gekomen. De toegang tot de zorg wordt nog sterk bepaald door huisarts en specialist. De transformatie moet bij de Jeugdwet nog echt van de grond komen.

Deel A: inzicht in kwetsbare groepen en voorzieningengebruik

De stapeling van voorzieningengebruik tussen de drie decentralisatiewetten blijkt relatief klein. Het SCP heeft op basis van landelijke dekkende cijfers uit 2013 becijferd dat het percentage personen dat voorzieningen uit twee of meer van de gedecentraliseerde wetten gebruikt, rond de 7% ligt. Wanneer naar huishoudens wordt gekeken ligt het percentage rond de 12%.

Met behulp van de cijfers uit de Gemeentelijke Monitor Sociaal Domein over 2015 rapporteert het SCP daarnaast over de stapeling van tien voorzieningen bij 137 gemeenten. Het betreffen twee voorzieningen onder de Participatiewet, vier onder de Wmo 2015 en vier onder de Jeugdwet[3]. Deze cijfers laten zien dat in 59% van de situaties één voorziening gebruikt wordt, in 25% van de situaties twee voorzieningen en in ongeveer 16% van de situaties drie voorzieningen of meer. Dat kan dus ook stapeling binnen dezelfde wet betreffen.

Er blijkt verder dat vooral personen die gebruik maken van voorzieningen in de Participatiewet en multiprobleemgezinnen kwetsbaar zijn. Deze mensen hebben beperkte hulpbronnen en hebben bijvoorbeeld een lage opleiding, een laag inkomen, een langdurige ziekte of psychische klacht of geen werk.

Ten aanzien van het voorzieningengebruik constateert het SCP dat vooral de Noordoostelijke regio's en Zuid-Limburg een hoog voorzieningengebruik kennen, ook als rekening is gehouden met de kwetsbare kenmerken van de bevolking in deze regio's, die de kans op het gebruik van de betrokken voorzieningen verhogen. Deze kenmerken betreffen onder meer de aanwezigheid van lage inkomens, uitkeringsontvangers (exclusief bijstand), eenoudergezinnen, ouderen en niet-westerse migranten. Uit de rapportages die de komende jaren volgen zal duidelijk worden of dit hoge voorzieningengebruik een structureel karakter heeft.

Deel B: kwaliteit van leven index (sociaal domein index)

Met behulp van de kwaliteit van leven index wordt de kwaliteit van leven van (kwetsbare) burgers in beeld gebracht, in relatie tot de doelstellingen van de drie decentralisaties. In de brief van 9 november 2015 (TK Kamerstuk 34 300 VII, nr. 14) werd deze outcome meting de sociaal domein index genoemd. Behalve een nieuwe naamgeving is inhoudelijk niets aan de index veranderd.

---

[3] Het betreffen de volgende voorzieningen:
Bijstand en re-integratie (Participatiewet), huishoudelijke hulp, ondersteuning thuis, hulpmiddelen en diensten, beschermd wonen (Wmo2015), jeugdhulp zonder verblijf, jeugdhulp met verblijf, jeugdbescherming, jeugdreclassering (Jeugdwet)

Uit de enquête onder 5600 burgers blijkt dat mensen die geen individuele voorziening gebruiken of mensen met een kind dat gebruik maakt van jeugdhulp een betere leefsituatie hebben en meer tevreden zijn over hun leven dan mensen die gebruik maken van de Wmo 2015, de Participatiewet of een combinatie van voorzieningen. Personen die Wmo 2015 voorzieningen gebruiken en personen in multiprobleemgezinnen hebben de grootste probleemcumulatie. Minder dan 10% van de vaak oudere personen die een Wmo 2015 voorziening gebruiken kan alles zelf oplossen. Ook bij personen in multiprobleemgezinnen zijn er relatief veel problemen waarbij niet het eigen netwerk kan worden ingeschakeld.

De waarde van deze inzichten uit de kwaliteit van leven index neemt toe wanneer met toekomstige cijfers trends onderzocht kunnen worden. Met behulp van de huidige inzichten en die uit de volgende jaarlijkse rapportages, wordt daarmee de komende jaren de ontwikkeling van de kwaliteit van leven in beeld gebracht.

Deel C: kwalitatief casusonderzoek

Bij drie gemeenten is kwalitatief casusonderzoek uitgevoerd. Dit had als doel een eerste indruk te krijgen van de wijze waarop gemeenten de uitvoering van de drie decentralisatiewetten vormgeven en hoe cliënten, zorgaanbieders en professionals dit ervaren. Het generaliseren van de inzichten naar landelijke beelden was niet de doelstelling van dit onderdeel en is logischerwijs vanwege de beperkte steekproef ook niet mogelijk.

Het beeld op basis van de drie onderzochte gemeenten is dat gemeenten actief bezig zijn om de decentralisaties van het sociaal domein vorm te geven.
Het casusonderzoek laat verder zien dat de aandacht voor integraal werken niet zozeer ligt bij een integrale aanpak tussen de drie wetsdomeinen. Er is bij gemeenten nu eerst aandacht voor een integrale aanpak binnen de domeinen zelf en met andere aanpalende domeinen zoals de schuldhulpverlening en passend onderwijs.

Uit het casusonderzoek blijkt dat de onderzochte gemeenten «eigen kracht» als uitgangspunt meenemen in hun beleid. Dat betekent dat in hulptrajecten meer aan mensen zelf wordt overgelaten of dat het netwerk rondom de cliënten wordt ingezet. De onderzochte gemeenten zetten naast maatwerkvoorzieningen ook in op algemene voorzieningen en preventie. Uit het casusonderzoek wordt duidelijk dat de inzet op eigen kracht niet betekent dat de begeleiding vanuit gemeenten dan minder intensief is.

Deel D: bestuurlijke deel

In het bestuurlijke deel heeft KPMG Plexus aan de hand van vijf thema's gekeken naar de impact die de decentralisaties hebben op gemeenten. Hieruit komt naar voren dat gemeenten in 2015 prioriteit hebben gegeven aan het organiseren van zorgcontinuïteit en zorgarrangementen hebben geformuleerd gebaseerd op de lokale situatie. Gemeenten hebben in 2015 een basis gelegd voor de transformatie en werken aan de verdere ontwikkeling hiervan.

Inzicht in maatschappelijke problematiek

Uit het bestuurlijke deel komt het beeld naar voren dat gemeenten groeiende aandacht hebben voor verdieping van inzicht in de maatschappelijke problematiek. Gemeenten investeren bewust in het werken vanuit

lokale problematiek. Het meetbaar maken van effecten is op dit moment nog volop in ontwikkeling. De Gemeentelijke Monitor Sociaal Domein wordt doorontwikkeld om de inbedding van resultaat- dan wel effectmeting te realiseren.

Sturing en controle door het gemeentebestuur

Uit het bestuurlijke deel komt naar voren dat raadsleden zich naast raadsvergaderingen ook op andere wijze laten informeren, bijvoorbeeld door middel van werkbezoeken en meeloopdagen. Raadsleden zijn tevreden over de invloed op beleid, maar ervaren wel werkdruk. Gemeenten hebben de balans tussen wat men wil weten, moet weten en kan weten nog niet altijd gevonden. De behoefte aan sturing op maatschappelijke effecten is sterk. Onder inwoners is er sprake van een ongeveer gelijkblijvend vertrouwen in het gemeentebestuur ten opzichte van 2014. Een specifiek aandachtspunt dat in dit thema van het bestuurlijke deel naar voren komt, is privacy. Gemeenten hebben bij de sturing en controle aandacht voor privacy. Tegelijkertijd wordt in de rapportage spanning geconstateerd tussen de borging van privacy enerzijds en de wens van gemeenten om informatie van burgers samen te brengen anderzijds.

Uitvoering door de ambtelijke organisatie

De samenhang tussen beleid en uitvoering is bij gemeenten nog volop in ontwikkeling en de uitvoering is niet altijd gesynchroniseerd met beleid verlopen. Zo zijn onder tijdsdruk van de aanloop naar 2015 soms subsidiekaders opgesteld voordat de beleidsvorming was afgerond. KPMG Plexus verwacht echter dat de komende jaren beleid en uitvoering wél in de juiste volgorde plaats zullen vinden.

Samenwerking in het sociaal domein

In 2015 is er bij gemeenten veel aandacht geweest voor samenwerking in het sociaal domein, zowel tussen gemeenten onderling als met maatschappelijke partners. De manier waarop samenwerking tussen gemeenten vorm heeft gekregen is divers. De geïnterviewde gemeenten merken op dat samenwerken in de regio voordelen kan hebben. Met name op het vlak van de jeugd wordt samenwerking van belang geacht, met als doel financiële risico's voor gemeenten samen te dragen. Gemeenten ervaren een spanningsveld tussen de uniformerende werking van intergemeentelijke samenwerking en de mogelijkheid van een gemeente om een toegesneden aanbod te kunnen doen aan inwoners.

Financieel beeld sociaal domein

Om een financieel beeld te geven over het gedecentraliseerde sociaal domein is de financiële weerbaarheid van gemeenten in kaart gebracht. Een financieel gezonde uitgangspositie is immers van belang om de decentralisaties goed te kunnen laten landen bij gemeenten. De financiële uitgangspositie lijkt gezond: het gemiddelde weerstandvermogen van de gemeenten is in 2015 op orde. Er zijn geen gemeenten die onder preventief toezicht staan waarvan de status direct gerelateerd is aan financiële problematiek in het sociaal domein. Hetzelfde geldt voor de artikel 12 gemeenten.

Om een eerste macrobeeld te geven van de lasten waarmee gemeenten te maken hebben in het sociaal domein is gebruik gemaakt van

Iv3-gegevens[4] die gemeenten hebben aangeleverd als Q4-data (cumulatieve realisatiecijfers over de kwartalen 1 t/m 4). Het CBS heeft deze cijfers bewerkt naar zo reëel mogelijke verantwoordingsinformatie over 2015. Met het doen van uitspraken over de uitkomsten moet derhalve enige voorzichtigheid worden betracht. Het geeft nog geen inzicht in het door gemeenten verantwoorde totaalbedrag, omdat de jaarstukken 2015 van gemeenten nog niet beschikbaar waren op het moment van het afronden van deze eerste overall rapportage sociaal domein.

Op basis van deze, door het CBS bewerkte Iv3-data blijkt dat de gemeentelijke lasten in 2015 aansluiten bij de algemene middelen die gemeenten beschikbaar hebben op de clusters Werk en inkomen, Maatschappelijke ondersteuning en Jeugd in het Gemeentefonds.
Wanneer naar de afzonderlijke clusters wordt gekeken, blijkt dat op het cluster Werk en inkomen gemeenten ongeveer € 0,5 mld meer hebben uitgeven dan in het verdeelmodel beschikbaar is. Op de functies van de clusters Jeugd en Maatschappelijke ondersteuning is ongeveer € 0,3 mld minder uitgeven dan beschikbaar is. De uitkomsten zijn vergelijkbaar met de uitkomsten van het Periodiek onderhoudsrapport (POR) van de afgelopen jaren (voordat de middelen van de decentralisaties waren toegevoegd), dat als bijlage bij de begroting van het gemeentefonds is opgenomen.
Voorts kunnen aan het voorliggend beeld van de clusters Maatschappelijke ondersteuning en Jeugd momenteel nog weinig conclusies verbonden worden. Het zijn ten eerste voorlopige realisatiecijfers van het eerste jaar 2015, de uitgaven van gemeenten moeten zich nog uitkristalliseren de komende jaren. Gemeenten ramen uitgaven thans behoedzaam en budgetneutraal, ofwel gemeenten veronderstellen maximaal uit te geven wat gemeenten ontvangen. Onderuitputting houdt daarnaast ook niet per definitie in dat de middelen voor ondersteuning en jeugdhulp aan andere doeleinden wordt besteed. Het is bekend dat gemeenten deze «onderuitputting» reserveren voor toekomstige kosten.[5]

De inventarisatie van de door accountants afgegeven controleverklaringen bij de jaarrekeningen 2015 van gemeenten is bij het stellen van deze rapportage nog niet beschikbaar. Zodra die beschikbaar komt, zal ik de Tweede Kamer daarover per brief informeren. Ondanks dat de inventarisatie nog niet beschikbaar is, is in het bestuurlijke deel de verwachting opgenomen dat het aandeel goedkeurende verklaringen 2015 lager zal zijn dan het aandeel goedkeurende verklaringen 2014. Over de achtergronden hiervan is de Tweede Kamer op 19 februari 2016 geïnformeerd door middel van de brief over Rechtmatigheid uitgaven sociaal domein (TK Kamerstuk 34 300 VII, nr. 58).

Administratieve lasten en regeldruk

Het beeld op basis van de drie onderzochte gemeenten is dat het uitgangspunt van 1 plan, 1 gezin, 1 regisseur heeft gezorgd voor meer overzicht voor cliënten waarbij met de hulp van regisseurs verlichting wordt geboden in het voldoen aan de regels en vereisten van overheden en instanties. Anderzijds is de administratieve lastendruk toegenomen doordat gemeenten te maken hebben met meerdere aanbieders en

---

[4] Informatie voor derden (Iv3) is een rapportage waarin medeoverheden financiële informatie verstrekken aan derden. Iv3 bevat gegevens uit de begroting, de kwartaalrealisaties en de jaarrekening.

[5] Voorts geldt dat tussen het Rijk en de gemeenten is afgesproken dat de budgetten van de Wmo 2015 en Jeugdwet niet direct gekoppeld zijn aan de uitgavenontwikkeling van de Wlz. Er is dus geen sprake van communicerende vaten. Het Rijk en gemeenten blijven daarnaast met elkaar in overleg over de wettelijke doelstellingen in relatie tot de voor gemeenten beschikbare instrumenten en middelen.

aanbieders te maken hebben met meerdere gemeenten. Het vastleggen van overeenkomsten en afspraken kost beide partijen tijd en inzet.
In de enquête van de kwaliteit van leven index heeft circa 58% van de respondenten ook enkele vragen beantwoord over ervaren regeldruk. Aan deze groep van 3280 mensen is de vraag voorgelegd hoeveel tijd zij besteed hebben aan het indienen van de aanvraag voor een voorziening en of de aanvraagprocedure naar hun mening verbeterd kan worden. De uitkomsten hiervan laten zien dat regeldruk verminderen niet per se een objectieve vermindering van administratieve lasten hoeft te betekenen, maar dat burgers minstens zoveel belang hechten aan de wijze waarop informatie gevraagd wordt.
Zo blijkt dat 52% van de bevraagde personen niet weet hoeveel tijd de aanvraag gekost heeft, of dat iemand anders de aanvraag voor hen heeft ingevuld. De meesten hebben minder dan één uur of één tot vier uur aan de aanvraag besteed (37%). Mensen met kinderen met een jeugdhulpvoorziening geven relatief vaak aan langer dan acht uur aan de aanvraag te hebben besteed (13%). De groep personen die meent dat er ruimte voor verbetering is, geeft vooral aan «meer persoonlijk contact en ondersteuning» te wensen. Het gaat om ongeveer een zesde van de 3280 respondenten.

Reactie kabinet

Het kabinet herkent het beeld dat 2015 een overgangsjaar is geweest waarin gemeenten prioriteit hebben gegeven aan het continueren van de zorg en gemeenten druk bezig zijn om de transitie vorm te geven. Uit ervaring met eerdere decentralisaties en transformaties weten we dat deze trajecten tijd vragen.
Zoals in de rapportage wordt geconstateerd, zijn gemeenten volop bezig om uitvoering te geven aan de inrichting en de doelstellingen van de Participatiewet. Deze wet is per 1 januari 2015 in werking getreden. In de brief van de Staatssecretaris van SZW van 27 november 2015 (TK Kamerstuk 34 352 nr. 1) zijn de uitkomsten van de eerste ervaringsonderzoeken onder cliënten, gemeenten en werkgevers aan de Tweede Kamer gemeld. Het kabinet is van mening dat gemeenten de ruimte en tijd moet worden gegeven om de uitvoeringspraktijk verder vorm te geven, gezien de omvangrijke transities die zij in het kader van de decentralisaties moeten maken. Het kabinet volgt de uitvoering van de Participatiewet op de voet. Als daar op basis van signalen en onderzoek aanleiding voor is, wordt ingezet op verbeteringen van bestaande kaders. Zo heeft de Staatssecretaris van SZW in haar brief van 27 november 2015 (TK Kamerstuk 29 544, nr. 675) de Tweede Kamer geïnformeerd over een aantal maatregelen tot vereenvoudiging van de Participatiewet en over de Wet banenafspraak en quotum arbeidsbeperkten. In een door de Werkkamer ingestelde werkgroep waarin alle partijen zijn vertegenwoordigd, wordt verder nog een aantal belangrijke thema's uitgewerkt.
In aansluiting op de constatering in de rapportage dat aandacht nodig is voor arbeidsmarktkansen van personen met een verstandelijke/psychische beperking, is het kabinet gestart met het project Mensenwerk, ter bevordering van participatie van mensen met een psychische aandoening. Aan dit project, onder voorzitterschap van de Staatssecretarissen van SZW en VWS, doen onder meer VNG, UWV, GGZ Nederland, VNO/NCW en vertegenwoordigers van cliënten mee. In 2016 wordt dit project met kracht voortgezet. Wat betreft de nieuwe re-integratievoorzieningen en beschut werk is het kabinet zich ervan bewust dat veel gemeenten nog in een opbouwfase zitten. Dit laat echter onverlet dat het kabinet vindt dat mensen maatwerk moet worden aangeboden. Beschut werk is expliciet als instrument in de Participatiewet opgenomen vanuit het oogpunt dat er altijd een groep mensen is die wel loonwaarde heeft, maar deze loonwaarde uitsluitend in een beschutte omgeving kan realiseren. In de

periode 2016–2020 heeft de Staatssecretaris van SZW cumulatief 100 miljoen beschikbaar gesteld om gemeenten te stimuleren beschut werk in te richten. De Tweede Kamer is hierover per brief van 18 september (TK Kamerstuk 30 545, nr. 189) en 27 oktober 2015 (TK Kamerstuk 33 161, nr. 198) nader geïnformeerd. Mocht in 2016 blijken dat gemeenten ondanks de hierboven beschreven handreikingen onvoldoende werk maken van het creëren van beschut werkplekken, dan zal wetgeving voorbereid worden voor een wettelijke verankering.

In de rapportage wordt over de Wmo 2015 geconstateerd dat er volop beweging richting transformatie is. Het kabinet herkent het beeld dat gemeenten volop bezig zijn om uitvoering te geven aan de Wmo 2015 en dat hierbij allerlei vormen van ondersteunende arrangementen ingezet worden. In de rapportage wordt gemeld dat een door het beleid gewenste verschuiving van individuele naar algemene voorzieningen lijkt op te treden. Het kabinet is van mening dat de genoemde verschuiving geen doel op zichzelf is, maar onderdeel vormt van een gewenste beweging om in te zetten op preventie en lichte vormen van ondersteuning om te voorkomen dat mensen aangewezen raken op zwaardere vormen van maatschappelijke ondersteuning. In de rapportage wordt hulp bij het huishouden als één van de belangrijkste punten van aandacht benoemd. De Staatssecretaris van VWS informeert de Tweede Kamer reeds separaat over dit onderwerp.
In de rapportage wordt tevens geconstateerd dat het lastig is om uitspraken te doen over het gebruik van voorzieningen in gemeenten en veranderingen hierin. Dit heeft te maken met het feit dat de aard van voorzieningen verschilt tussen gemeenten en doordat er geen landelijke registraties beschikbaar zijn van het gebruik van algemene voorzieningen. Het kabinet merkt in dit verband op dat in het kader van de Wmo 2015 bewust is gekozen om niet in detail voorzieningen te benoemen die gemeenten kunnen inzetten. Gemeenten hebben beleidsruimte om lokaal en individueel maatwerk te bieden in de aangeboden voorzieningen. Hierdoor kunnen inderdaad beperkt landelijke uitspraken over het voorzieningengebruik worden gedaan. Relevanter dan ontwikkelingen in het gebruik van voorzieningen zijn voor het kabinet dan ook of de doelen van de Wmo 2015, zoals zelfredzaamheid en participatie voor cliënten behaald worden. Deze rapportage geeft hier een eerste inzicht in. Daarnaast zal in de evaluatie van de hervorming van de langdurige zorg en ondersteuning inzicht gegeven worden in de Wmo 2015. Vanaf 2016 zullen de eerste deelrapporten van deze evaluatie verschijnen en eind 2017 zal het eindrapport opgeleverd worden.

Het kabinet herkent het beeld dat het SCP schetst over de uitvoering van de gedecentraliseerde wetten in 2015, waarin het accent vooral lag op het continueren van hulp. Vooruitblikkend kunnen gemeenten en aanbieders nu aan de slag met het leveren van maatwerk in de hulp voor jeugdigen. Hiervoor zullen wijkteams zich verder ontwikkelen, kan de samenwerking tussen huisartsen en wijkteams beter en kunnen huisartsen beter op de hoogte worden gebracht van het door gemeenten ingekochte jeugdhulpaanbod. Daarnaast zullen gemeenten bij de inkoop moeten bezien welke vormen van inkoop het best integrale maatwerkvoorzieningen rondom de jeugdige faciliteert.
In de rapportage wordt gewezen op de uitkomsten van het onderzoek «De kwaliteit van Veilig Thuis» van de Inspecties Jeugd en Gezondheidszorg. Veilig Thuis (VT) speelt een cruciale rol in het signaleren en stoppen van mishandeling van alle vormen van geweld in huiselijke kring. De inspecties oordelen dat op een aantal punten het functioneren van VT organisaties verbetering behoeft. Daarom is de VNG met een programma gestart onder leiding van dhr. Sprokkereef waarmee in samenwerking met lokale bestuurders de VT-organisaties worden ondersteund, zodat de

kwaliteit van het hele netwerk naar een hoger niveau wordt getild. Het programma loopt tot en met juni 2017 en wordt gefinancierd door de ministeries van VWS en VenJ.

Veel aandachtspunten die uit de rapportage naar voren komen, zijn verklaarbaar in dit eerste jaar na de transitie. Zo hebben gemeenten tijd en ruimte nodig om de werkwijzen te vinden die aansluiten bij de eigen gemeentelijke praktijk. Bij een beperkte mate van stapeling van voorzieningen tussen de wetten zoals uit de rapportage blijkt, is de aandacht die gemeenten geven aan een integrale aanpak binnen de domeinen zelf en met andere, aanpalende domeinen zoals de schuldhulpverlening en passend onderwijs, niet vreemd. Gemeenten moeten voor hun inwoners die ondersteuning behoeven in het sociaal domein, op zoek naar de juiste oplossing waarbij het aan de gemeente is om af te wegen welke mate van integraliteit in de benadering daarbij het meest effectief is. Met de City Deal «Inclusieve Stad» (in het kader van Agenda Stad) zullen vijf steden (Enschede, Utrecht, Leeuwarden, Zaanstad en Eindhoven) en de ministeries van SZW, VWS en BZK bezien welke alternatieve en effectievere integrale arrangementen er in die steden mogelijk zijn voor kwetsbare huishoudens.
De constatering van het SCP dat in de gemeentelijke praktijk schuldhulpverlening een belangrijk onderdeel is van de aanpak in het sociaal domein, sluit aan bij andere rapportages (zoals die van de TSD) en signalen die het kabinet bereiken. De aanpak van schulden is speerpunt van het kabinet. Preventie en vroegsignalering van schulden staan hoog op de agenda van kabinet en gemeenten. Het kabinet ondersteunt gemeenten daarbij, in nauwe samenwerking met onder andere de VNG.

Daar waar nog aandachtspunten zijn in de transitie, wordt in het gesprek tussen kabinet en gemeenten gezocht naar oplossingen. Een voorbeeld van een aandachtspunt dat sterk samenhangt met de transitiefase waarin het sociaal domein zich bevindt, is de in het bestuurlijke deel opgenomen verwachting dat het aandeel goedkeurende accountantsverklaringen over 2015 lager zal zijn dan het aandeel goedkeurende verklaringen over 2014. Zoals ik de Tweede Kamer, mede namens de Staatssecretaris van VWS in mijn brief van 19 februari jl. heb gemeld (TK Kamerstuk 34 300 VII, nr.58) begrijp ik dat gemeenten en zorgaanbieders tegen knelpunten aanlopen, gegeven de transitiefase en de inzet die is gepleegd om de continuïteit van zorg en ondersteuning te garanderen. Ik ondersteun de oproep van zorgbranches en VNG aan de betrokken partijen om op lokaal of regionaal niveau met behulp van instructies en in overleg met de accountants te zoeken naar passende en realistische oplossingen. Voor 2016 en verder hebben gemeenten en aanbieders samen de verantwoordelijkheid voor de vraagstukken rondom de rechtmatigheid en de getrouwheid van de uitgaven en werken zij samen aan oplossingen, zoals het optimaliseren van het berichtenverkeer tussen gemeenten en aanbieders.
Het kabinet neemt de waarschuwing dat enige voorzichtigheid betracht moet worden omtrent de financiële uitkomsten ter harte. Over een aantal jaren zal een completer beeld van de financiën geschetst kunnen worden.

Andere zaken die uit de rapportage naar voren komen en aandacht vragen zijn onder andere de administratieve lasten en privacy.
Het kabinet herkent het beeld dat onder andere door de «1 gezin, 1 plan, 1 regisseur» benadering er voor de burger weliswaar verlichting is gekomen in de regeldruk, maar er tegelijkertijd sprake is van toegenomen administratieve lasten tussen gemeenten en aanbieders. Om de administratieve lasten te verlichten is inmiddels met een subsidie vanuit het Ministerie van VWS de werkorganisatie ISD (i-sociaal domein) van gemeenten en zorgaanbieders aan de slag gegaan met het vereenvoudigen van werkprocessen en administratie rondom de inkoop en

verantwoording. Het programma i-Sociaal Domein streeft ernaar in mei een eerste uitwerking van drie uitvoeringsvarianten voor gemeenten en aanbieders gereed te hebben, zodat deze een rol kunnen spelen bij de inkoop van zorg voor 2017. In het overleg met gemeenten en zorgaanbieders is aangedrongen om tot uniformering van deze werkwijze te komen. Hierdoor kan de administratieve lastendruk bij gemeenten en aanbieders aanzienlijk worden verminderd, zonder dat dit inbreuk doet op de beleidsvrijheid van gemeenten.
Daarnaast start de Staatssecretaris van VWS samen met betrokken partijen een actieplan in de langdurige zorg, maatschappelijk ondersteuning en jeugdzorg rondom het verminderen van de administratieve lasten. Doel van dit actieplan is om via o.a. regeldruksessies concrete resultaten neer te zetten bij de vermindering van de ervaren regeldruk door professionals in de langdurige zorg, jeugdzorg en maatschappelijke ondersteuning. Binnenkort zal de Tweede Kamer daarover middels een brief worden geïnformeerd. Voor de uitvoering van de motie-Van der Staay/Bruins Slot[6], wordt onderzoek gedaan naar de vraag hoe kan worden voorkomen dat door de hervorming langdurige zorg de inkoop-, kwaliteits-, facturatie- en verantwoordingseisen toenemen. Naar verwachting zal dit onderzoek medio mei 2016 van start gaan en in het najaar worden afgerond.
Het kabinet herkent ook het beeld uit het bestuurlijke deel waarin spanning wordt geconstateerd ten aanzien van privacy, doordat gemeenten enerzijds oog hebben voor de inrichting van de gegevensuitwisseling zodat die voldoet aan de geldende privacyregelgeving, maar gemeenten daarnaast zo goed mogelijk invulling willen geven aan de lokale ondersteuningsbehoefte en het nog niet voor alle gemeenten duidelijk is hoe ze aan beide principes gelijktijdig recht kunnen doen. Het afgelopen jaar is vanuit het Rijk en de VNG al veel gedaan om gemeenten te ondersteunen bij het waarborgen van privacy in de uitvoering van de nieuwe taken. Na visievorming, privacy impact assessments en het maken van handreikingen en ontsluiten van goede voorbeelden is het afgelopen half jaar vooral ingezet op scholing door masterclasses te organiseren voor medewerkers van gemeenten. Desondanks lijkt duidelijk dat nog niet overal en in alle haarvaten van gemeenten is doorgedrongen hoe je een goede dienstverlening kunt combineren met een correcte behandeling van de persoonsgegevens van de betrokkenen. Dit is in de eerste plaats de verantwoordelijkheid van de gemeenten zelf. Daarnaast zal vanuit het Ministerie van BZK in samenwerking met gemeenten en de VNG gewerkt worden aan een verdere verspreiding van de gestructureerde aanpak van privacy binnen de gemeenten. In mijn brief van 29 april naar aanleiding van de recent verschenen rapportage van de Autoriteit Persoonsgegevens «Verwerking van persoonsgegevens in het sociaal domein: de rol van toestemming» heb ik de Tweede Kamer nader over de privacy in het sociaal domein geïnformeerd (TK 2015–2016, 32 761 nr. 98).

Gemeenten zijn nog bezig met het zoeken en ontdekken van de meest effectieve werkwijzen in het sociaal domein, niet alleen binnen de eigen gemeentegrens, maar ook in samenhang met andere partijen. Uit de rapportage blijkt bijvoorbeeld dat gemeenten nog een spanningsveld ervaren tussen de uniformerende werking van intergemeentelijke samenwerking en de mogelijkheid van een gemeente om een toegesneden aanbod te kunnen doen aan inwoners. Het kabinet hecht aan bestendige samenwerkingsrelaties. Het kabinet is van mening dat gemeenten vrij zijn om een organisatievorm te kiezen die bij hen past, zolang gemeentebesturen zich voldoende geëquipeerd voelen om weloverwogen en onderbouwde keuzes te maken. Een punt van aandacht hierbij is dat de ervaren werkdruk van raadsleden ten gevolge van de

[6] 34 300 XVI, nr. 77

taakuitbreiding, is gestegen. Dit onderstreept het belang van een goede informatiehuishouding op basis waarvan raadsleden het beleid kunnen monitoren, evalueren en bijsturen. De tevredenheid van raadsleden over de invloed op beleid en het vertrouwen van inwoners in het gemeentebestuur, doet hier niets aan af. Gemeenten zetten hun eerste stappen in het realiseren van een dergelijke informatiehuishouding. Tegelijkertijd blijkt uit de rapportage dat het Rijk en gemeenten de informatiehuishouding nog verder door kunnen ontwikkelen.

De mogelijkheid om de informatiehuishouding door te ontwikkelen sluit aan bij mijn brief uit september 2015 (TK Kamerstuk 34 300 VII, nr. 4) waarin ik de Tweede Kamer heb geïnformeerd over de afspraken die zijn gemaakt in het terugdringen van de monitorlasten vanuit het Rijk naar gemeenten. Inmiddels zijn een aantal stappen gezet.

Bij een aantal monitors is een vereenvoudiging van de uitvraag gerealiseerd. Zo vindt per 2015 geen uitvraag over de wachtlijst WSW meer plaats in de Wet sociale Werkvoorziening-statistiek (Wsw-statistiek) en hoeven gemeenten geen jaarlijkse financiële opgaven meer aan te leveren. In 2016 is de uitvraag voor de Statistiek Re-integratie door Gemeenten (SRG statistiek) vereenvoudigd, doordat een aantal arbeidsintensieve kenmerken niet meer wordt uitgevraagd. Daarnaast worden informatiesystemen aangepast zodat ze zoveel mogelijk aansluiten bij de werkwijze van gemeenten. Het financiële informatiesysteem Informatie voor derden (Iv3)[7] over het sociaal domein is bijvoorbeeld samen met de VNG opnieuw bekeken. Gemeenten gaan de nieuwe Iv3-indeling ook zelf gebruiken in de Planning & Control cyclus. De uitvraag via de SiSa-bijlage (verantwoordingsinformatie specifieke uitkeringen) is per 2015 sterk minder geworden doordat specifieke uitkeringen zijn opgegaan in de integratie-uitkering sociaal domein.

In maart 2016 heeft de publicatie van de eerste versie van de in de Tweede Kamerbrief aangekondigde monitoragenda plaatsgevonden op www.gemeentenvandetoekomst.nl, bedoeld om voor gemeenten inzichtelijk te maken welke gegevens het Rijk jaarlijks uitvraagt voor de monitoring van het sociaal domein.

Om uitvoering te geven aan het uitgangspunt «enkelvoudige uitvraag en meervoudig gebruik» zoals die door het kabinet met gemeenten en VNG is afgesproken, is voor de overall rapportage gebruik gemaakt van de gegevens uit de Gemeentelijke Monitor Sociaal Domein. Voor inzicht in het Wmo 2015 gebruik waren de gegevens van 137 gemeenten beschikbaar. Omdat hiermee geen volledig landelijk dekkend beeld gegeven kon worden, zijn daarnaast ook CAK gegevens gebruikt. Een niet volledige dekking van gemeenten in de Gemeentelijke Monitor Sociaal Domein is dit eerste jaar na de transitie verklaarbaar doordat processen en administraties nog ingeregeld moeten worden. Voor een goede horizontale verantwoording in gemeenten én hergebruik in de overall rapportage is uiteindelijk een landelijke dekking noodzakelijk. Het kabinet gaat er dan ook vanuit dat gemeenten zorgen voor een aanzienlijke toename in dekking in 2016. Bezien zal worden of harmonisatie van afspraken over de informatievoorziening nodig zijn. Het uitgangspunt «enkelvoudige uitvraag en meervoudig gebruik» is immers niet vrijblijvend.

De volgende rapportage

Inmiddels zijn de voorbereidingen voor de tweede overall rapportage sociaal domein gestart. Deze tweede rapportage zal inzicht geven in het sociaal domein in 2016. Om trends te kunnen zien, zal de tweede

[7] Informatie voor derden (Iv3) is een rapportage waarin medeoverheden financiële informatie verstrekken aan derden. Iv3 bevat gegevens uit de begroting, de kwartaalrealisaties en de jaarrekening.

rapportage qua opzet en inhoud waar mogelijk gelijk zijn aan deze eerste rapportage. Tegelijkertijd zal op basis van de inzichten uit deze eerste rapportage de volgende rapportage worden doorontwikkeld, zodat het zo goed mogelijk blijft aansluiten bij de gemeentelijke praktijk en de informatiebehoefte vanuit het Rijk. In de tweede rapportage zal bijvoorbeeld meer aandacht worden besteed aan aanpalende beleidsterreinen zoals onderwijs en schuldhulpverlening omdat die beleidsterreinen een belangrijke rol spelen in de aanpak van het sociaal domein in de gemeentelijke praktijk. Daarnaast zal gekeken worden of meer inzicht verkregen kan worden in het gebruik van algemene voorzieningen. Voor het bestuurlijke deel van de rapportage zal ik, in overleg met de VNG en gemeenten, het aantal thema's beperken waarover gerapporteerd wordt. Zo is de vraagstelling of gemeenten inzicht hebben verkregen in de maatschappelijke problematiek vooral relevant in het eerste jaar na de decentralisaties.

Ten slotte ben ik voornemens om de tweede overall rapportage sociaal domein over het jaar 2016 in het najaar van 2017 naar de Tweede Kamer te sturen zodat over volledige jaarcijfers van 2016 gerapporteerd kan worden. Jaarcijfers komen over het algemeen pas in of net na de zomer beschikbaar.

Met deze eerste overall rapportage heb ik, mede namens de betrokken bewindspersonen, de eerste inzichten in het sociaal domein na de decentralisaties geschetst. Een beeld dat met de volgende rapportages de komende jaren steeds completer zal worden.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
R.H.A. Plasterk